

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE****RESOCONTO STENOGRAFICO****AUDIZIONE****26.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 23 GIUGNO 2011****PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO**

INDI

DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA**INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Franco Paolo, Presidente	2	Delrio Graziano, Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI .	2, 10
Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):		Errani Vasco, Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ...	6
Franco Paolo, Presidente	2, 4, 6, 7, 12	Lanzillotta Linda (Misto-Api)	9
La Loggia Enrico, Presidente	14	Rosati Antonio, Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI degli assessori al bilancio	4, 13
Causi Marco (PD)	11	Stradiotto Marco (PD)	10
		Vitali Walter (PD)	7
		ALLEGATO: Documento depositato dai rappresentanti dell'ANCI	15

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO FRANCO

La seduta comincia alle 14,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In rappresentanza del Comitato sono presenti il presidente Errani, il presidente Caldoro, il presidente Polverini e il presidente Rossi, nonché il sindaco Tosi. In rappresentanza del presidente Zingaretti è presente l'assessore Rosati.

Do la parola al sindaco Delrio, che accompagna il sindaco Tosi, per lo svolgimento della relazione.

GRAZIANO DELRIO, Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente

dell'ANCI. Grazie, presidente. Ringraziamo per questa opportunità di valutazione dello stato di attuazione della legge n. 42, perché ci pare che sia davvero giunto il momento di svolgere tale valutazione. Voglio ribadire anche in presenza del sindaco Tosi, che ringrazio per la sua presenza, la posizione ufficiale che l'ANCI ha maturato, ragionando sul lavoro compiuto in questi mesi.

Intanto vorremmo sottolineare a questa Commissione il fatto che l'attuazione della legge è stata fortemente pregiudicata dai provvedimenti economico-finanziari adottati contestualmente dal Governo, in particolare dalla manovra triennale del 2010.

Come sapete, questa manovra triennale ha fatto in modo che vi fosse una forte decurtazione di risorse, il che ci sembra rappresentare già una prima lesione dei principi sanciti dalla legge n. 42, in cui era invece disposto che la quantizzazione dei trasferimenti fiscalizzabili fosse basata sui dati di bilancio del 31 dicembre 2010.

Viene a mancare, dunque, un cospicuo monte risorse e questa è una delle questioni principali che ci poniamo. Quando si ragiona di autonomia e di federalismo, specialmente in riguardo al comparto dei comuni, ci si attende un alleggerimento dei vincoli e non l'introduzione di nuovi vincoli alla sua autonomia.

Se in relazione alla legge sul federalismo c'è ancora una speranza, è quella di recuperare autonomia, responsabilità e possibilità di essere giudicati dagli elettori sulla base della propria capacità. In questo caso noi stiamo osservando, al contrario, che attraverso i provvedimenti finanziari sono state legate le mani ai comuni, i quali hanno veramente un minimo di margine di manovra, sia sulle spese di personale, sia sulle spese dei dirigenti a contratto.

Siamo stati legati a spese per il personale e, quindi, siamo un'azienda che deve produrre più servizi, ma senza poter attuare politiche di personale e di bilancio, dal momento che fa tutto la legge dello Stato. Ci pare una fortissima contraddizione.

Entrando più nello specifico per non sottrarre troppo tempo, provo ad analizzare rapidamente i decreti.

In merito al decreto sul federalismo demaniale, c'è stata un'inadeguatezza delle informazioni, che abbiamo segnalato anche in Conferenza unificata più volte, anche tecnica sui beni trasferibili e non trasferibili. Solo ad aprile è stato licenziato il provvedimento relativo ai beni esclusi, con la richiesta dell'ANCI, però, di discutere di alcuni di questi beni, in quanto vi erano motivazioni alquanto dubbie.

L'intesa in Conferenza unificata sulla lista dei beni immobili trasferibili pende, dunque, anche perché manca una questione che era prevista, cioè l'individuazione dell'ente destinatario del bene. Ricordiamo che era stato previsto che in prima istanza tali destinatari fossero i comuni.

Chiediamo dunque, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 42, che la Commissione parlamentare svolga in tempi brevi una seduta apposita per approfondire l'attuazione del federalismo demaniale e per acquisire anche queste informazioni, che a tutt'oggi sono mancati.

Per quanto riguarda Roma capitale, chiederemmo di procedere rapidamente alla presentazione del secondo decreto legislativo per dare esaustiva e armonica attuazione all'ordinamento speciale di Roma capitale. Non ha, infatti, ancora trovato attuazione la disciplina rispetto alle funzioni assegnate e alla potestà organizzativa e normativa. Ci pare che anche il quadro finanziario impositivo non sia chiarissimo e, quindi, chiediamo che si proceda rapidamente secondo decreto.

Il terzo punto è relativo ai fabbisogni standard dei comuni e delle province, uno dei pilastri su cui si fonda il superamento della spesa storica. Siamo stati assoluta-

mente partecipi di questo percorso e anche recentemente l'abbiamo riassunto in un nostro convegno a Ischia.

IFEL è uno dei soggetti attuatori del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard. Noi abbiamo identificato le due funzioni fondamentali per i comuni, ossia le funzioni di polizia locale e le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo.

Sono stati costituiti alcuni gruppi di lavoro e somministrati alcuni questionari. A questo punto circa il 90 per cento dei comuni ha risposto a tali questionari. L'aspetto che sottolineiamo è che i comuni sono l'unico comparto a oggi, forse insieme con le province, che abbia accettato una misurazione seria e profonda dei costi di funzionamento e, quindi, delle funzioni amministrative fondamentali. Non sappiamo, però, nulla rispetto agli enti della pubblica amministrazione centrale. Chiediamo, pertanto, che il Parlamento introduca regole certe per tutti i comparti e non solo per i comuni.

Il quarto punto è il tema del decreto relativo al federalismo municipale e ai suoi rapporti con gli altri decreti. L'ANCI ha valutato positivamente l'adozione del decreto sul federalismo municipale, che è stato l'avvio di un percorso volto al recupero dell'autonomia impositiva e a una certezza nella disponibilità di risorse.

Non vorrei che questa mia frase fosse interpretata male – tranquillizzo il presidente Errani – e ribadisco che l'abbiamo visto con interesse, nel senso che passare dai trasferimenti alla fiscalizzazione e alla contribuzione IVA in questo caso era un principio che abbiamo condiviso. Sto svolgendo considerazioni che abbiamo già sviluppato più volte.

Rimane, però, la considerazione iniziale, cioè il fatto che comunque è stato fissato un tetto a queste risorse e che, quindi, esse non sono risorse dinamiche. Ciò toglie ovviamente qualsiasi possibilità di premiare attraverso un meccanismo che, lo ripeto, è migliore rispetto al precedente, ma che, se il tetto è bloccato, risulta inutile.

Per tale ragione noi continuiamo a ripetere le osservazioni che ho già anticipato prima. In particolare, chiediamo, pur rispettando questo principio e anche alla luce delle difficoltà che sono emerse, in primo luogo che il monte dei trasferimenti da fiscalizzare sia calcolato al 31 dicembre 2010, come è avvenuto per le regioni. Chiediamo un trattamento analogo, nulla di speciale, solo quanto è stato riconosciuto alle regioni. Andrebbero aumentate le percentuali di partecipazione. Forse sembrerà eccessivo, ma abbiamo questa ambizione. Poi vedremo.

Vanno fiscalizzati, in secondo luogo, come previsto anche nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale, anche i trasferimenti in conto capitale che non vengono finanziati tramite il ricorso all'indebitamento.

Chiediamo poi che debbano essere adottate le disposizioni in merito alla nuova imposta secondaria attraverso un decreto legislativo apposito integrativo.

È sorto, inoltre, un problema, che abbiamo già verificato nei termini dell'attuazione di questa parte, in considerazione all'impossibilità di garantire una distribuzione reale del gettito IVA in base ai consumi locali, perché il gettito IVA viene calcolato con moduli di compilazione volontari, con un sistema barocco per il quale risulterà complicato stabilire quale sia il gettito IVA reale. Si chiede, dunque, anche di valutare un'eventuale modifica del decreto, ritornando a un'ipotesi del gettito IRPEF e lasciando l'addizionale IRPEF all'autonomia finanziaria dei comuni.

Crediamo che debba essere meglio perquisita anche la distribuzione del gettito dei tributi immobiliari connessi ai trasferimenti di proprietà e che debba essere puntualizzata la fonte di finanziamento della perequazione, che, come si sa, è a carico della fiscalità generale, nonché il valore del relativo fondo perequativo.

Chiediamo anche di emanare rapidamente, se possibile, il regolamento per l'addizionale IRPEF e di garantire la disponibilità dei dati aggiornati sui gettiti devoluti per verificare fin da adesso gli

effetti della riforma sul fisco municipale per il prossimo triennio. Abbiamo bisogno di calcolare l'andamento della cedolare secca e il gettito delle imposte. Abbiamo bisogno dei dati per capire quale sia realmente l'ordine dei gettiti devoluti.

Vorremmo, inoltre, chiedere al Governo una certezza in ordine alla convocazione della riunione di insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che, ai sensi di legge, deve avvenire entro 30 giorni, un termine in scadenza.

Da ultimo, l'ANCI esprime contrarietà al contenuto del provvedimento che estromette gli enti locali dai destinatari diretti di finanziamenti speciali. Ricordo che questo tema era previsto all'articolo 16 della legge n. 42, per il quale noi potevamo essere destinatari di finanziamenti speciali e, quindi, la decisione ci pare in violazione dell'articolo 119 della Costituzione. Non capiamo perché siamo stati esclusi da questo provvedimento. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola all'assessore al bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI assessori al bilancio, Antonio Rosati.

ANTONIO ROSATI, *Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI degli assessori al bilancio.* Grazie, presidente. Anche noi, pur nell'ambito di un'ampia condivisione del processo della legge n. 42, che rimane secondo noi ancora valida, e nell'ambito dell'articolo 119 della Costituzione, dobbiamo rilevare alcune criticità.

Questa Commissione ha per noi una rilevanza molto particolare e vi ricordo che noi, dando l'assenso a questo straordinario processo di riforma, avevamo evidenziato che avremmo dovuto stare attenti, vista la durissima congiuntura economica che il nostro Paese attraversa, a tenere insieme il tempo presente con il futuro. Su questo tema tornerò in seguito.

Naturalmente da questo punto di vista è fondamentale — è il primo punto di riflessione che noi solleviamo — che, insieme a questo imponente processo, come

avevamo sempre sottolineato e come il Ministro ci aveva dato assicurazioni, parallelamente si porti a compimento la Carta delle autonomie locali, un pezzo senza il quale tutto il processo rischia di non essere coerente. Questo punto non può essere avulso, perché il tema di chi fa che cosa è uno dei punti dirimenti. A tutt'oggi, invece, notiamo un rallentamento da questo punto di vista, il che ci sembra incoerente.

Emergono poi alcune altre questioni. Ricordiamo anche noi, come hanno affermato adesso i comuni e l'ANCI, che nell'ambito della durissima manovra che abbiamo subito nel 2011 con la legge di stabilità, l'ex legge finanziaria, ci erano state date assicurazioni che si sarebbero presi alcuni impegni che riguardavano, da una parte, il federalismo municipale e, dall'altra, la legge tributaria per le province.

A questo punto, abbiamo bisogno di avere un quadro di programmazione più certa. Per quanto riguarda noi, cogliamo l'occasione per segnalarvi che sostanzialmente gli investimenti in questo Paese sono fermi. Rispetto al Patto di stabilità noi abbiamo già avanzato una proposta a saldo zero di modifica del Patto che possa dare sollievo ai pagamenti, alle imprese e al sistema economico.

Naturalmente non è questa la sede per tornarci, ma ci riserviamo di ripuntualizzare il tema con maggiore precisione. Abbiamo in calendario alcune iniziative. La situazione oggi vede una caduta verticale degli investimenti degli enti locali, il che significa una caduta verticale degli investimenti complessivi nel nostro Paese. È punto che va evidenziato; nel processo di verifica non possiamo esimerci dal ricordare a questa autorevole Commissione che si tratta di un punto decisivo.

Con tutto il sistema degli enti locali noi abbiamo presentato alcune proposte, nel rispetto dei vincoli di Maastricht e degli obiettivi che il Governo giustamente deve rispettare: noi non siamo più in grado di tenere sulle scuole e sulle infrastrutture. Tutto ciò avviene perché, come sapete, la

manovra si è realizzata con tagli lineari, senza le dovute distinzioni e questo rimane un punto dirimente.

Vediamo alcune singole questioni. Intanto esprimiamo una preoccupazione nostra: stiamo morendo di burocrazia. Abbiamo visto che i decreti legislativi sinora emanati prevedono oltre 60 tra circolari e decreti applicativi, che rischiano di complicare oggettivamente la situazione. C'è un'imponente produzione normativa, che vi evidenziamo.

Entriamo punto per punto sui singoli provvedimenti. Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, la riforma fiscale andrà direttamente a incidere in un nuovo contesto di riferimento sui tributi. Ci sono molte buone iniziative, che abbiamo in diverse sedi evidenziato, ma si tratta di coordinare tale riforma con quella già in atto a seguito dei decreti legislativi attuativi.

Il coordinamento dei sistemi tributari consiste nel coordinare il federalismo municipale con quello provinciale, in particolare per quanto riguarda il fondo di riequilibrio, che, secondo noi, è un punto tra i più delicati, il rapporto tra questo e il fondo perequativo per comuni e province e, allo stesso tempo, quanto concesso alle regioni in particolare per la copertura dei costi del trasporto pubblico locale.

Secondo noi, si tratta di individuare una norma di garanzia degli effetti dei tagli dei trasferimenti per comuni e province.

Per quanto riguarda il federalismo demaniale, che abbiamo tutti davvero salutato positivamente, anche noi riteniamo che nei suoi primi decreti attuativi esso rischi di generare confusione e indeterminatezza. Inoltre, esattamente come è stato affermato dall'ANCI, ci sono problemi in ordine ai beni trasferibili e agli oneri ad essi connessi.

Per quanto riguarda la questione, molto importante anche per noi, dei fabbisogni standard, ovviamente abbiamo sempre sostenuto piena adesione, come è noto, e consideriamo questo un elemento imprescindibile. Bisogna avviare, però, un percorso di superamento della spesa sto-

rica, ma anche in questo caso ci sembra, e anche noi vogliamo rilevarlo, che siamo a oggi gli unici enti dello Stato che si sono messi in discussione e che hanno aperto le loro verifiche a tutti i nostri costi. Non ci sembra che lo stesso sia avvenuto per gli organi dello Stato centrale.

Vado rapidamente alla conclusione con una questione che a noi sembra davvero importante. Poiché siamo alle porte, come ci è stato preannunciato, di una manovra economica e finanziaria che si profila — naturalmente il dibattito è attuale — come piuttosto complessa e delicata, noi vorremmo risollecitare l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che, a nostro avviso, diventa la sede, come previsto dall'articolo 5 della legge n. 42 e dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 68 del 2011.

Secondo noi, è quella la sede in cui gli enti locali, le regioni e lo Stato si confronteranno e si misureranno sulla fase delicatissima, dal punto di vista della congiuntura, ma anche, guardando in prospettiva, sulla necessità di mettere insieme rigore e sviluppo. Noi sottolineiamo anche lo sviluppo e non solo la stabilità, che è un bene prezioso. Sarebbe un guaio, però, se non pensassimo alla crescita del nostro Paese, cui tutti siamo interessati.

È stata un'intuizione che abbiamo voluto e che indubbiamente il Governo ha riconosciuto e la Conferenza ci sembra la sede più adatta, armonica e seria per affrontare insieme la grande questione della spesa pubblica nel nostro Paese. Scopriremo situazioni che noi sosteniamo da tanto tempo, ossia che ormai siamo, al netto delle distinzioni anche nei nostri compatti, parte virtuosa del nostro Paese. Noi pensiamo che quella sia la sede istituzionale fondamentale.

Ciò premesso, ritorno a un punto per noi davvero fondamentale. Ricordiamo che noi abbiamo, come sapete, come enti locali, alcuni miliardi in cassa che a oggi non sono utilizzabili. È una situazione che stiamo registrando. Ormai siamo a giugno. Vi porto solo un esempio concreto della mia provincia, che è la più grande d'Italia. Quest'anno abbiamo già raggiunto il tetto

per i pagamenti fissato dal Patto di stabilità, che ammontano a circa 30 milioni: si tratta dei pagamenti del Titolo II, cioè in favore delle aziende. Considerate poi che abbiamo un pregresso di quasi 250 milioni di euro. Questo dà un'idea della dimensione. Moltiplicato per tutte le province, si ottiene una cifra tra i 2,5-3 miliardi, di più se si aggiungono i comuni. Questa, secondo noi — insistiamo — è la vera grande questione che abbiamo di fronte. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante dell'UPI. Do la parola al presidente Vasco Errani, presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome.* Noi abbiamo chiesto congiuntamente all'ANCI e all'UPI questo momento di riflessione, che mi sembra quanto mai opportuno rispetto anche alla discussione in corso. Sarò molto schematico e ve ne chiedo scusa.

Il primo interrogativo a cui dovremmo rispondere è se l'impianto che stiamo costruendo è sostenibile. Io comincio sinceramente a nutrire molti dubbi in merito.

Non voglio entrare nel dettaglio, ma porto un esempio. Se il federalismo demaniale prevede — sono d'accordo con quanto affermato dall'ANCI e dall'UPI — il trasferimento alle regioni del demanio marittimo senza risorse, la domanda è: che cosa stiamo facendo? Stiamo costruendo un sistema che trasferisce patrimonio, risorse, competenza per gestire o ci troviamo in una situazione totalmente scoperta? È un piccolo esempio, cui però bisognerà dare risposta.

Svolgiamo ora un ragionamento generale. Il decreto sul federalismo fiscale regionale prevede che si deve partire dai trasferimenti prima della manovra, cioè, come ha ricordato giustamente il sindaco Delrio, dal 2010 e non dal 2011. Diversamente bisogna svolgere una riconsiderazione di tutto.

A proposito di armonizzazione, io sono d'accordissimo: bisogna armonizzare a questo riferimento anche il decreto del federalismo municipale. Il vero problema è che noi, mentre stiamo tenendo questa discussione e stiamo andando avanti con provvedimenti e decreti, parliamo di una manovra. Come teniamo insieme queste due questioni?

In fondo il mio ragionamento è tutto qui. Come teniamo insieme queste due questioni e come ci assicuriamo, come Repubblica, del fatto che a competenze e a fiscalizzazione corrispondano realmente le risorse. Come dispone il decreto sul federalismo fiscale regionale, se c'è una condizione finanziaria particolare della Repubblica, bisognerà che tutti all'unisono se ne facciano carico.

L'unico evento che, secondo me, non può accadere è con una mano costruire un impianto federale e con l'altra un sistema tale per cui tale impianto risulterà più ingessato — discuterete in seguito di premi e sanzioni — della situazione attuale e soprattutto in cui non c'è la possibilità di garantire la sostenibilità di ciò che stiamo discutendo.

A questo punto pongo una domanda: noi possiamo essere un Paese che discute dell'impianto di federalismo fiscale a prescindere dalla discussione sulla riforma fiscale e senza mai interloquire con il Ministero dell'economia? Questo è lo stato oggettivo della situazione. Io, che penso di essere, come molti altri, un federalista convinto, trovo che ormai la contraddizione stia nel tutto. Non è un problema del percorso, ma del tutto.

Dopodiché, discutere della norma puntuale, stabilire se i trasferimenti regionali, che, tra parentesi, non ci sono più, vanno fiscalizzati ai comuni che, peraltro, non hanno più risorse, si può fare, ma come esercizio di un'aula accademica. Io temo che dovremmo affrontare questo momento di verità insieme.

Trovo, invece, che continuare nell'andamento attuale diventi ogni giorno sempre più problematico. Voglio portare un esempio. Nel momento in cui parliamo di federalismo fiscale se accade una calamità

naturale, l'unico strumento disponibile — l'elemento della federalizzazione consiste in ciò — è che chi subisce la calamità subisce anche le tasse. Questa è la metafora di ciò che stiamo attuando.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Errani. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Noi del Partito Democratico attribuiamo a questo incontro un'importanza veramente rilevante, perché, come avete visto, si è avviata una verifica sullo stato di attuazione della legge n. 42 che noi, insieme con gli altri Gruppi parlamentari, abbiamo particolarmente sollecitato, anche in vista del rinvio dei termini della delega. Esso, come sapete, è già stato disposto con legge approvata da entrambi i rami del Parlamento al 21 novembre di quest'anno.

Nei prossimi sei mesi la Commissione parlamentare, ancora nella fase iniziale del proprio lavoro, dovrà, dunque, provvedere a completare l'attuazione della legge n. 42, a verificare se ci sono alcune questioni che debbano essere modificate, nonché a valutare lo stato di attuazione dei provvedimenti già adottati.

Mi pare che sia il sindaco Delrio, sia l'assessore Rosati, sia il presidente Errani abbiano giustamente posto al centro della nostra discussione come tema fondamentale il rapporto tra l'attuazione del federalismo fiscale e la pesantissima manovra finanziaria operata a carico di comuni, province e regioni nel 2010, che si preannuncia ulteriormente appesantita da provvedimenti di cui si ha notizia e che tra poco il Governo dovrebbe adottare.

Giustamente, come ricordava il presidente Errani, nella discussione sul decreto relativo alla fiscalità regionale provinciale è stata inserita la norma di salvaguardia. Faccio presente che, a differenza di altri Gruppi dell'opposizione, noi ci siamo astenuti su quel decreto proprio in relazione a quella norma, proprio perché vediamo in quella norma l'introduzione di un principio che deve essere necessariamente

esteso anche ai comuni, i quali sono sicuramente di tutto il sistema della finanza regionale e locale i soggetti più a contatto con le pressanti esigenze dei cittadini e che, quindi, hanno particolarmente bisogno di essere sostenuti, insieme naturalmente agli altri livelli istituzionali.

A me pare che questa clausola di salvaguardia meriti di essere interpretata, perché, se ci limitiamo al dettato del decreto legislativo e se il Governo non è in grado di ripristinare le risorse tagliate nel 2010, si deve verificare. È chiaro che questa verifica, se le risorse non ci sono, finisce in quel momento.

Il problema è come stabilire un principio di carattere generale che ripartisca la manovra del 2010 e tutte quelle successive tra i diversi livelli istituzionali e tale regola generale giustamente va ricercata istituendo la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che il legislatore ha voluto per questo scopo e quella norma, quella disposizione, quella regola non può che essere una distribuzione dei pesi delle diverse manovre in rapporto a quanto ciascun livello istituzionale pesa sul complesso della spesa pubblica, al netto degli interessi sul debito.

Tenete conto che la manovra del 2010 è stata ribaltata rispetto a questo principio, perché il complesso di regioni, comuni e province pesa per il 33 per cento sulla spesa pubblica complessiva al netto degli interessi sul debito. Se si adottasse questo criterio, bisognerebbe attuare ciò che il decreto-legge n. 78 stabilisce, cioè restituire risorse nel momento in cui si avvia l'attuazione del federalismo fiscale.

È giusto affermare che questa è la questione principale. Se esiste, come esiste, un problema di messa sotto controllo della spesa pubblica, bisogna cominciare a guardare la spesa dei ministeri. Abbiamo letto alcune considerazioni a questo proposito, ma io credo che la questione di come si ripartiscono i pesi sui diversi livelli istituzionali sia quella davvero fondamentale in questa fase.

Dagli interventi che abbiamo sentito — svolgo considerazioni, presidente, perché considero il Comitato dei rappresentanti

delle autonomie territoriali parte integrante della Commissione. Siamo in un'audizione un po' particolare nella quale ci scambiamo anche valutazioni.

Formulerò poi alcune domande, ma sostanzialmente colgo gli interventi per svolgere le mie considerazioni — abbiamo tratto anche alcuni suggerimenti su nuovi decreti da adottare.

Il primo e fondamentale è già stato citato dal sindaco Delrio e riguarda la necessaria modifica del decreto sul fisco municipale, alla quale lo stesso Governo si è dichiarato disponibile. Mi riferisco all'aspetto della clausola di salvaguardia, a quello, che io credo sia molto importante, della TARSU, l'altra grande leva di tariffazione e imposizione locale che noi, come sapete, vediamo raccordata al tema più generale dei servizi comunali, e, mi permetto di aggiungere, avendo letto anche le giuste considerazioni svolte nel documento dell'ANCI, anche elementi da rivedere nei meccanismi relativi al fondo di riequilibrio.

Non c'è dubbio che l'accordo che è stato raggiunto e che dispone che alla fine nessuno deve cambiare rispetto all'anno precedente è il frutto di un sistema che non funziona, che noi avevamo segnalato e su cui sicuramente occorre intervenire. C'è il decreto legislativo su Roma capitale, che deve essere adottato, e c'è anche il decreto legislativo sui sistemi perequativi, perché manca ancora una regola sui sistemi perequativi a regime degli enti locali e anche sugli interventi infrastrutturali.

Dopodiché, ci attende un grande lavoro di verifica di ciò che abbiamo approvato. Veniva illustrato l'esempio del federalismo demaniale. Noi ieri sera abbiamo ascoltato il direttore dell'Agenzia del demanio e abbiamo acquisito che ci sono ministeri di settore che non stanno attuando ciò che il Parlamento ha stabilito tramite anche il parere della nostra Commissione. Noi chiameremo i ministeri a rispondere di ciò che non stanno facendo, ma questo è un problema che non riguarda solo il federalismo demaniale, bensì anche tutti gli altri settori interessati dai decreti che sono stati approvati.

Infine, affronto un argomento collegato al tema posto dal sindaco Delrio relativo al superamento della spesa storica e al raggiungimento del criterio dei costi e dei fabbisogni standard, ma molto collegato anche al tema del decreto legislativo su premi e sanzioni e al modo con cui il Governo predisporrà le regole per la prossima manovra.

Criteri di virtuosità diversi da quelli dei costi e dei fabbisogni standard a federalismo fiscale avviato non esistono. Ci rendiamo conto di questo fatto: il comune virtuoso, l'ente locale virtuoso è quello che si avvicina ai costi e ai fabbisogni standard ed è lo Stato che li deve stabilire, come abbiamo scritto nei decreti che abbiamo approvato.

Lo deve fare a regime attraverso i livelli essenziali delle prestazioni, attraverso i meccanismi avviati col decreto relativo, con delega alla SOSE e all'IFEL. Nella fase transitoria, come abbiamo scritto, il Governo nei documenti di finanza pubblica deve individuare gli obiettivi di servizio ai quali bisogna rapportare la spesa degli enti locali. Quella è la virtuosità del sistema. Altri criteri, secondo me, sono inaccettabili. La domanda è se siete d'accordo con le mie osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Grazie anche agli amici che sono intervenuti, che ci hanno fornito elementi di riflessione molto esistenziali. Siamo in un passaggio di tutto questo lungo processo in cui bisogna chiedersi che cosa stiamo facendo, perché, come ricordava l'assessore Rosati, allo stato attuale sono già previsti 60 provvedimenti attuativi, tra decreti, circolari e DPCM, una costruzione che, grazie al Ministro per la semplificazione, si è abbattuta sul sistema delle regioni e delle autonomie.

Il sistema dei fabbisogni e dei costi standard, salvo che per le regioni in cui c'è un po' di esperienza costruita col Patto della salute, è di là da venire. Il criterio guida è un criterio di sostanziale mantenimento delle risorse storiche.

Tutto ciò si realizza su un presupposto di conservazione di tutto l'esistente, per-

ché, nonostante ciò che vagamente faceva intuire il Titolo V, noi conserviamo immobili 20 regioni, 8.000 comuni e 110 province, con ogni tanto qualcuna che cerca di aggiungersi, senza aver mai definito la questione del chi fa che cosa e, quindi, almeno della focalizzazione su alcuni ministeri.

In tutto questo contesto arriva la crisi di finanza pubblica, che sta producendo un fenomeno che io considero preoccupante, perché, stante il fatto che bisogna continuare a finanziare tutto l'esistente che si è mantenuto così com'era, ciò significa che si sta comprimendo quel poco di spesa discrezionale vigente, cioè gli investimenti.

Io penso che noi dobbiamo chiederci se si può andare avanti ad agire come se nulla fosse, in modo inerziale e se non bisogna prima affrontare rapidamente la questione della semplificazione del sistema, della specializzazione delle funzioni, nonché semplificare il federalismo fiscale.

Ci troviamo in un sistema in cui, in questi anni, abbiamo dilatato la spesa sanitaria, compresso la spesa per gli investimenti e mantenuto più o meno ferma la spesa per il mantenimento degli apparati burocratici. Questo è il tema, per grandi aggregati. Si oscilla poi in questi grandi aggregati in relazione all'ammontare del costo del debito pubblico.

Io penso che bisogna forse centralizzare la decisione di sistema sull'allocazione delle risorse in funzione delle priorità del Paese e poi capire chi perde e chi guadagna. Non si può partire dal basso, cioè dalla conservazione delle risorse in ragione dei soggetti che devono spendere e non delle finalità a cui la spesa è destinata. Non ce lo possiamo più permettere e, quindi, tutta la costruzione del federalismo fiscale è, in realtà, impostata su una visione che scontava una crescita della spesa.

Io mi ero azzardata, quando discutevamo la legge e si vedeva in prospettiva ciò che stava arrivando, ad affermare che questo processo può andare avanti a condizione che ci sia un tasso annuo di

crescita previsto nel triennio di non meno dell'1,5 per cento. Al di sotto di quello i margini di redistribuzione non ci sono e, quindi, si va a incidere su quell'area di spesa.

Allo stato, stanti le analisi preoccupate che vengono svolte da ANCI, UPI e regioni, che sono condivisibili, vorrei una riflessione in più sulla prospettiva e anche sul cambio di prospettiva. È difficile di fronte alla tempesta che arriva rimanere fermi sempre nella stessa direzione, come se nulla fosse. Volevo capire se non cominci a emergere nelle riflessioni una questione di fondo: come si fa a tenere questo sistema in piedi? O non sta diventando davvero insostenibile, come sosteneva il presidente Errani, ma, a mio avviso, per ragioni un po' diverse?

MARCO STRADIOTTO. Volevo ringraziare per le ottime relazioni, che ci hanno dato la possibilità di vedere rafforzate alcune nostre convinzioni e di ottenere anche alcuni elementi nuovi.

Volevo soffermarmi su quanto riportato nella relazione dell'ANCI e, quindi, su quanto riferiva il sindaco Delrio. Condivido in gran parte i punti che l'ANCI mette all'attenzione, in modo particolare il fatto che diventa effettivamente difficile applicare il federalismo con i tagli del decreto n. 78, ricordando che la situazione è veramente critica.

Rispetto alle proposte voglio rivolgere una considerazione all'ANCI. Secondo me, sulla questione del fondo di riequilibrio serve un po' più di coraggio, nel senso che non ci può essere la riproposizione dei trasferimenti storici con i tagli, altrimenti nel 2014, quando ci saranno i fabbisogni standard, rischiamo che per alcuni comuni ci siano ostacoli insormontabili da superare. A quel punto servirà un provvedimento legislativo che allungherà ancora nel tempo di più il problema. Non so se mi sono spiegato.

Ho provato a verificare la situazione rispetto ai vecchi trasferimenti, ovviamente tenuto conto del taglio, ma alla fine nel 2014 non so che cosa succederà. È chiaro che diventa una situazione quasi

impossibile, visti i tagli, ed è un problema che dobbiamo affrontare.

Sulla questione dell'addizionale IRPEF credo che rispetto al federalismo municipale ci sia un errore di fondo: a parità di saldi e a parità di fiscalizzazione — perché sappiamo che siamo in un periodo di vacche magre e che i soldi non ci saranno — credo che i comuni debbano cambiare i flussi, o meglio chiedere che vengano cambiati i flussi, ossia che il fondo di riequilibrio e quello che diventerà poi il fondo perequativo non siano alimentati da cedolare secca e da passaggi di proprietà, ma dall'IRPEF immobili.

In questo modo diamo ai comuni effettivamente la possibilità di cercare l'evasione su cedolare secca e sul passaggio di proprietà. Data la famosa coperta, che sappiamo essere corta e che Tremonti non vi concederà in più, perché abbiamo davanti ancora lacrime e sangue e non in piccola quantità, almeno ciò vi darebbe la possibilità di ricercare direttamente l'evasione. Non vi limitereste a essere coloro che denunciano eventuali evasori e poi forse ricevono un beneficio, ma su quei cespiti avreste effettivamente la possibilità da subito di avere tale beneficio.

Questa è, secondo me, una questione che si può attuare a saldi invariati. Non sostengo che Tremonti debba stanziare più risorse, ma solo cambiare i flussi.

Un'altra considerazione è per le province e nell'interesse delle province stesse. Quando abbiamo approvato il federalismo regionale e provinciale, probabilmente non ci siamo resi conto che ci siamo concentrati sulle regioni e non a sufficienza sulle province.

La questione relativa all'imposta di trascrizione provinciale e alla possibilità dell'addizionale RC Auto, che molte province stanno attuando, vi dovrebbe far riflettere, perché rischia di arrivare veramente una valanga di proteste in merito.

Ovviamente è l'effetto dei tagli. Non sostengo che le province si divertano ad applicare nuove imposte, però credo che sia nell'interesse proprio di non buttare via il federalismo, perché rischiamo poi che, attuando il federalismo in un periodo

di tagli, esso venga visto come lo strumento per imporre nuove tasse, non sempre giuste, piuttosto che lo strumento da usare per combattere l'evasione e gli sprechi.

MARCO CAUSI. Mi limiterò a tre domande specifiche. Capisco che l'occasione sarebbe ghiotta per una valutazione generale, ma potremmo rimandarla a un altro momento.

La prima domanda riguarda lo stato di attuazione del trasferimento del patrimonio. Ho colto un'interessante richiesta formulata dal Comitato dei dodici, che dovranno poi valutare col senatore Franco e con l'ufficio di presidenza: ci viene chiesto di attivare il meccanismo previsto di una seduta integrata fra Commissione bicamerale e Comitato dei dodici.

Naturalmente sarebbe utile a organizzare ciò se riuscissimo ad avere a questa seduta la presenza di tutte le entità governative coinvolte nel processo di trasferimento, che abbiamo verificato ieri sera essere, oltre al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Agenzia del demanio, anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali e il Ministero della difesa.

È inutile tenerla fra di noi soltanto, ci deve essere il Governo, rappresentato non solo dal Ministro Calderoli, ma anche da tutte le altre entità governative che in sede di attuazione si stanno muovendo e che, a volte sembra di capire così, non si muovono in modo perfettamente coordinato.

La domanda è la seguente: rispetto alla questione degli elenchi già resi disponibili dall'Agenzia del demanio e, quindi, ai 11.860 beni dal valore inventoriale di 2,3 miliardi di euro, ritenete che sia possibile, dato che il decreto prevede l'emanazione di uno o più decreti, anche in tempi brevi, perimetrazione una prima lista condivisa con un primo decreto, in attesa di definire tutti gli altri contenziosi sulle ulteriori liste, in modo tale da superare almeno lo stallo che si è realizzato, oppure ritenete che neanche una prima lista, ancora prov-

visoria, di un primo fra altri DPCM possa essere varata?

Certamente non sfugge a nessuno che a un anno dall'emanazione del primo decreto lo stallo sull'attuazione dello stesso primo decreto getti molto sconforto sull'intero processo e anche sulla stessa capacità di istituzioni, Parlamento, Governo, regione e comuni, di intervenire e compiere passi avanti. Mi domando se non vediate la possibilità almeno di accordarvi su una prima lista di un primo di altri decreti.

Passo alla seconda domanda. L'ANCI propone al punto 5 del suo documento di adottare rapidamente il decreto legislativo che deve integrare e completare l'attuazione della previsione costituzionale in merito agli interventi speciali e alla possibilità che i comuni e le province possano essere beneficiari di interventi speciali.

Volevo chiedere, in questo caso soprattutto alle regioni, qual è il parere che esprimono sulla proposta che il Partito Democratico ha rivolto durante l'esame del decreto sugli interventi speciali, ma che il Governo ha respinto con la motivazione che le regioni non erano d'accordo. Non abbiamo mai avuto modo di confrontarci a livello parlamentare con le regioni.

La proposta era questa e la si potrebbe recuperare, se volessimo andare sulla strada chiesta dall'ANCI: dato che la programmazione delle politiche territoriali e di sviluppo non comprende soltanto fondi comunitari FESR e FSE, ma anche fondi nazionali, cioè il FAS, l'idea presente nel decreto che è stato approvato è che la programmazione di tutto, cioè FESR, FSE e FAS, debba rispondere alla logica comunitaria. Noi potremmo prendere un pezzetto del FAS — noi proponevamo in quegli emendamenti il 30 per cento — e inserirlo in una logica di programmazione più flessibile, non necessariamente soggetta a tutte le procedure comunitarie, incardinarlo nel processo ordinario di programmazione del bilancio e destinarlo a interventi che possano avere come soggetti beneficiari tutti, compresi comuni e province.

Rilancio quest'ipotesi, che il Governo ha sostenuto non poter essere perseguita perché le regioni non erano d'accordo, perché vorrei capire se sia possibile avviare un processo di riflessione comune e di valutazione sui fondi nazionali e organizzare processi di programmazione che non portino con sé tutte le rigidità dei processi di programmazione che comprendono i fondi comunitari.

Passo alla terza domanda, anche questa rivolta soprattutto alle regioni, ma in realtà a tutti noi. Poco fa l'onorevole Lanzillotta ci ha ricordato una questione importante. Se noi ci fermiamo un attimo rispetto alle complicazioni tecniche dell'applicazione della legge n. 42 e guardiamo a come nel medio-lungo periodo si è formata la spesa pubblica italiana e a come dovremo rimetterci ancora le mani nei prossimi mesi, in effetti un dato rilevante è che la voce di spesa che più è salita negli ultimi tempi è la spesa sanitaria.

Se guardiamo in quindici anni, dall'inizio del 1990 a oggi, la spesa che è cresciuta di più – se ricordo bene, andando a spanne – dalla metà degli anni Novanta a oggi è quella della sanità, che è arrivata da 60 a 110 miliardi. La spesa di comuni e province è ferma da alcuni anni – quella delle province ha subito un lieve aumento – le pensioni vanno come devono andare, così come il pubblico impiego. La voce sanità è quella che si è espansa maggiormente.

Il mio ragionamento sui costi standard in sanità a questo punto, esclusa la questione dei riparti, forse dovrebbe essere portato a un livello di elaborazione maggiore. Per esempio, quali sono le motivazioni di questa crescita, che relazione c'è con l'invecchiamento della popolazione, con le pesature della popolazione anziana, come assoggettare le pesature alla popolazione anziana con un vero *screening*, che ruolo ha la deprivazione sociale?

Dato che, e questa è la nostra critica al decreto, il costo standard viene strettamente legato al riparto, non siamo mai riusciti finora a elaborare un ragionamento sulla spesa sanitaria che sia indi-

pendente dal ragionamento sul riparto sulla spesa sanitaria. Io credo che forse sia arrivato il momento di farlo. Volevo avere un inizio di colloquio e di discussione con voi in merito.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Causi. Svolgo un'unica osservazione sulla Commissione integrata. Bisogna vedere che cosa si intende, perché il Regolamento permette o le audizioni o il dibattito all'interno della Commissione; queste esigenze potranno essere chiarite in ufficio di presidenza.

Su questa prima fase, conclusi gli interventi, do lo parola ai nostri convenuti per la replica.

GRAZIANO DELRIO, *Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI.* Intervengo brevemente per non annoiarvi. Certamente per noi è molto importante che si proceda col federalismo demaniale, in risposta a ciò che osservava l'onorevole Causi adesso. Noi non abbiamo problemi a procedere anche con un primo decreto, però vogliamo almeno che si sappia chi sono i destinatari dei beni. Almeno questo punto è necessario.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

GRAZIANO DELRIO, *Sindaco del comune di Reggio Emilia e vicepresidente dell'ANCI.* Non abbiamo preclusioni, ma chiediamo che ci sia almeno, come ci è stato garantito in Conferenza Unificata dal ministro Calderoli, il tema dei comuni destinatari in prima istanza degli immobili. Questo punto per noi è essenziale, altrimenti non si va avanti. Avevamo già discusso con province e regioni di questo ed eravamo arrivati a questa garanzia da parte del Ministro e, quindi, aspettiamo il suo sviluppo. Se mancheranno elementi, intanto si cominci, però per noi è molto importante questo tema.

Analogamente, come è stato sottolineato, è importante il tema, che sempre nell'intervento dell'onorevole Causi veniva

sollevato, dei finanziamenti speciali: però la domanda non è stata rivolta a me e, quindi, non rispondo. Mi fa piacere, però, che il punto sia stato sottolineato.

Sulla questione, che sottolineava giustamente il senatore Stradiotto, di come alimentare il fondo di riequilibrio attraverso la cedolare secca e il passaggio di proprietà noi abbiamo un problema rispetto al tema dei trasferimenti.

Si può svolgere certamente una riflessione, però, come ricordava prima il presidente Errani, ci pare che il punto sia necessario più che altro perché manca l'oggetto del contendere, ossia l'autonomia, i trasferimenti. Abbiamo previsioni incerte per la cedolare secca, così come per le tasse sui passaggi di proprietà e altre questioni che ci sembra richiedano di rimettere i piedi per terra e di cominciare a compiere interventi anche minimi, ma che abbiano alcuni principi di base, quelli che venivano ricordati anche prima dal senatore Vitali.

Giustamente si ricordava l'importanza della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il fatto che in fondo i criteri di virtuosità possono anche essere ridotti al minimo, ma l'importante è che siano concertati e ragionevoli. Non possiamo avere lunghe serie di criteri di virtuosità decisi in un ufficio della Ragioneria generale dello Stato, con tutto il rispetto, e non ragionati con i comuni.

Noi abbiamo già dato ampia disponibilità anche in questa sede, in una precedente audizione, a realizzare i bilanci consolidati e all'armonizzazione dei bilanci. Non abbiamo nulla da nascondere, però non vorremmo neanche trovarci con meccanismi assolutamente cervellotici che inducono i comuni ad attuare politiche sbagliate. Esiste, infatti, anche questo tema: tutti questi meccanismi inducono poi i comuni, per eludere le norme o per adattarsi a esse, a non attuare più le politiche di cui hanno bisogno i cittadini, ma quelle di cui ha bisogno la Ragioneria.

A noi sembra che il vero problema da rimettere al centro sia quello della nostra autonomia e auspiciamo che si lasci che

questa autonomia sia declinata almeno con regole congiunte. Credo che queste siano le sollecitazioni principali.

Sul tema della spesa e di come è maturata mi fa piacere che abbiate tutti ricordato che la nostra spesa non è aumentata. Noi abbiamo dato un bilancio positivo in questi anni di oltre 2,5 miliardi, come comparto. Crediamo di aver fatto abbastanza e che sia giusto ribadire il principio che eventuali nuovi sacrifici vanno ripartiti, come veniva ricordato dal senatore Vitali, in maniera proporzionale a chi genera il deficit. In questo modo non si può e non si riesce più a sostenere nemmeno un finto impianto autonomistico. Non lo si sostiene più a queste condizioni.

Noi siamo sempre molto disposti a colloquiare in maniera costruttiva, ma chiediamo che si svolga una riflessione più approfondita su tutti questi aspetti.

ANTONIO ROSATI, Assessore alle politiche finanziarie e di bilancio della provincia di Roma e coordinatore UPI degli assessori al bilancio. Replico velocemente. Siamo in una fase molto delicata e quindi, come asseriva correttamente l'onorevole Lanzillotta, rischiamo davvero di arrivare stremati all'appuntamento, ragion per cui noi ci permettiamo di insistere con l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che è, secondo noi, la sede opportuna.

Ormai siamo oltre, come si direbbe in un tribunale, ogni ragionevole dubbio di come noi, come comparto, abbiamo dimostrato mediamente l'efficienza e il risparmio. Siamo oltre ogni limite ragionevole. Naturalmente abbiamo sempre sollecitato premi e penalità, ma ne parleremo dopo. Permettetemi di insistere ancora, oltre che sull'efficienza che abbiamo dimostrato, anche su un altro fatto. Come giustamente l'onorevole Causi ha osservato, la spesa storica delle province è un poco aumentata, ma sono aumentate le funzioni. È in corso un tracollo degli investimenti di proporzioni enormi, con un conseguente crollo dell'IVA. Mi permetto di sottolinearlo.

Infine, il senatore Stradiotto ricorda alle province di essere attente e di valutare gli RC Auto. Sono sette le province che hanno applicato la norma. Anche per opportunità noi abbiamo elaborato un documento ufficiale, come associazione, con cui sconsigliamo a tutte le province, anche per ragioni oggettive di situazione economica, di accedere alla facoltà dell'aumento del 3,5 per cento. In un seminario che terremo tra pochi giorni a Bologna insisteremo con grande forza su questo punto. Lei ha ragione, dobbiamo avere grande attenzione e senso di responsabilità, ma naturalmente, come lei mi insegna, si trattava di un patto d'onore tra il taglio da una parte e i trasferimenti dall'altra. Bisogna comunque avere buonsenso.

Sull'IPT (imposta provinciale di trascrizione) stiamo aspettando il varo di un decreto. Peraltro, abbiamo dimostrato una grande sensibilità e siamo stati anche un po' più preoccupati perché le prime ipotesi del decreto sull'IPT ipotizzavano aumenti imponenti.

Siamo stati noi a far presente al Governo che forse è bene essere più prudenti, però, come lei sa, l'IPT attualmente ha un sistema che viaggia su un binario non

corretto: il sistema tra privato e privato paga molto di più rispetto a un sistema nuovo. Si tratta di riequilibrare e forse di introdurre, come previsto, se mi passa il termine un po' schematico, un elementare principio di patrimonializzazione, ossia di patrimoniale, perché una vettura da 100.000 euro non è la stessa cosa di una vettura da 9.000 euro.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti anche per la documentazione che ci hanno fornito, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

*IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**AUDIZIONE COMMISSIONE BICAMERALE
PER IL FEDERALISMO FISCALE**

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N.42 DEL 2009

Roma, 23 giugno 2011

CONSIDERAZIONI GENERALI

La legge delega n. 42 del 2009, che di recente ha compiuto due anni dalla sua approvazione, biennio previsto per l'esercizio di delega ora prorogato di altri sei mesi, è stato il prodotto di un lavoro comune che ha visto direttamente coinvolti Comuni, Province e Regioni in uno sforzo anche difficile di condivisione dell'impostazione generale e delle singole previsioni.

La cornice e gli specifici contenuti disciplinati dalla legge delega consentono e consentivano un salto di qualità nell'assetto dei rapporti finanziari e fiscali tra i livelli di governo.

In estrema sintesi, è giusto, ancora una volta, ribadire in questa sede cosa i Comuni si aspettano e si aspettavano dall'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: certezza, stabilità e congruenza delle risorse finanziarie assegnate, anche rispetto alle funzioni attribuite; autonomia nella gestione dei cespiti finanziari e nelle decisioni di spesa in un rapporto di trasparenza e *accountability* con la propria comunità; decentramento di risorse finanziarie dallo Stato ai Comuni in ragione dei compiti di gestione esercitati, in un'ottica di invarianza complessiva della finanza pubblica e di alleggerimento della pressione fiscale sui cittadini.

Fuor di dubbio, si può affermare che l'attuazione della legge è stata fortemente pregiudicata dai provvedimenti economico finanziari adottati contestualmente dal Governo, in particolare la manovra triennale del 2010, che ha fortemente decurtato il monte risorse attribuito alle autonomie territoriali, in contraddizione con lo spirito del federalismo fiscale, del decentramento delle risorse e dei compiti e dello snellimento del ruolo dello Stato e dell'amministrazione centrale. La stessa manovra triennale prevede che ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale non si tenga conto della riduzione dei trasferimenti e la stessa relazione COPAFF al Governo del giugno 2010 avente ad oggetto i trasferimenti fiscalizzabili in premessa espressamente dispone che la quantificazione dei trasferimenti fiscalizzabili, come effettuata in sede di COPAFF, è la cifra da considerare ai fini della conversione in entrate proprie, sulla base dei dati di bilancio al 30 dicembre 2010.

Il recupero delle risorse rimane a tutt'oggi come una delle questioni principali, anche alla luce di quanto stabilito nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale e provinciale.

Tale questione deve trovare nei prossimi giorni una risposta, considerata anche la predisposizione di una nuova manovra da parte del Governo che non può penalizzare e colpire sotto alcun profilo il comparto dei Comuni, che anzi attende un alleggerimento dei vincoli. Si ritiene giusto far presente alla Commissione la necessità che il

confronto sulla eventuale riforma fiscale coinvolga a pieno titolo tutti i soggetti costitutivi della Repubblica le cui entrate saranno direttamente interessate dai processi di riforma, ferma restando la funzione di coordinamento statale. Su questo è opportuno aggiungere che i Comuni ritengono assolutamente urgente attivare l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la naturale sede istituzionale avanzata per il raccordo sulle decisioni politico economico finanziarie.

I DECRETI ATTUATIVI

1. FEDERALISMO DEMANIALE

La fase di avvio si è caratterizzata per una certa lentezza, nonché per il sopravvenire di iniziative normative che ne hanno in alcuni casi rallentato il processo attuativo, in altri apportato alcune modifiche al testo del provvedimento (si fa riferimento alle prime proposte di « controriforma » parzialmente corrette contenute nella legge di revisione delle procedure finanziarie e di bilancio).

Il primo decreto attuativo della legge ha riguardato l'attribuzione del patrimonio statale a Regioni, Province e Comuni, cd. Federalismo demaniale, provvedimento entrato in vigore entro il primo anno, in ottemperanza all'obbligo di approvare il primo decreto entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Si tratta di un provvedimento che ha avuto la condivisione dei Comuni, ma su cui non si possono che esprimere fortissime perplessità in ordine all'attuazione di quanto previsto nello stesso decreto.

A distanza di un anno dalla sua entrata in vigore, siamo in presenza di una complessiva inottemperanza alle procedure stabilite, a gravi ritardi e ad una difficile e complessa interlocuzione con le amministrazioni centrali competenti. È emersa una inadeguatezza delle informazioni anche tecniche circa i beni trasferibili e i beni non trasferibili in quanto rientranti in finalità esclusivamente istituzionali; con grande difficoltà e ritardo solo ad aprile è stato licenziato il provvedimento relativo ai beni esclusi, con la richiesta dell'Anci di espungere alcuni beni in quanto di dubbia motivazione ed ancora pende per l'intesa in Conferenza Unificata la lista dei beni immobili trasferibili, rispetto ai quali manca anche l'individuazione dell'ente destinatario del bene, nonché tutte le informazioni che ai sensi di legge l'Agenzia del demanio dovrebbe fornire.

Si chiede pertanto ai sensi dell'articolo 3 della legge n.42 del 2009 che la Commissione parlamentare, anche in composizione integrata con il comitato dei 12, svolga in tempi brevi una seduta apposita per approfondire l'attuazione del federalismo demaniale acquisendo tutte le informazioni necessarie al fine di predisporre una relazione alle Camere.

Dal punto di vista operativo si richiede che il processo di devoluzione degli immobili in favore dei Comuni venga sostenuto da un gruppo di lavoro trilaterale (amministrazione statale interessata, Agenzia del Demanio e Comune/Anci) al fine di definire in una sede condivisa tutti i passaggi che interessano ogni singolo bene.

2. DECRETO ROMA CAPITALE

È stato approvato un primo decreto che attiene agli organi e all'esercizio di una più ampia autonomia statutaria, di fatto rivedendo alcune previsioni del testo unico.

Non ha trovato ancora attuazione la disciplina, certamente più significativa e rilevante dello status speciale di Roma Capitale, che attiene al complesso di funzioni assegnate e alla potestà organizzativa e normativa connessa alla disciplina ed esercizio delle stesse, nonché al quadro finanziario e impositivo.

Si chiede pertanto di procedere rapidamente alla presentazione del secondo decreto legislativo in modo da dare esaustiva e armonica attuazione all'ordinamento speciale di Roma Capitale.

3. DECRETO RELATIVO AI FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Il superamento della spesa storica nel finanziamento degli Enti locali attraverso la definizione dei fabbisogni standard con riferimento alle funzioni fondamentali è uno dei pilastri fondamentali su cui si regge l'architettura del federalismo fiscale. Il decreto adottato, in via provvisoria, individua quali funzioni fondamentali quelle elencate dall'articolo 24 della legge n.42 in attesa della individuazione da parte del legislatore statale, nonché i criteri e i tempi con cui pervenire al calcolo dei fabbisogni.

I criteri adottati per il calcolo fanno riferimento a metodologie statistiche che tengano conto delle caratteristiche strutturali dell'Ente, delle diverse modalità di gestione adottate e dei livelli di spesa rilevati dai singoli Enti. Il passaggio dal criterio della spesa storica alla stima dei fabbisogni standard avverrà, ovviamente, in modo graduale.

Lo stesso decreto individua l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – IFEL Fondazione ANCI – come uno dei soggetti attuatori del procedimento di determinazione dei fabbisogni standard.

Per la realizzazione dei fabbisogni standard nel 2011, sono state identificate le 2 funzioni fondamentali per i Comuni: Funzioni di Polizia locale e Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo che, per complessità e divisione strutturale, è suddiviso in Anagrafe, Tributi, Ufficio tecnico e Servizi generali.

Per la predisposizione dei modelli, sono stati organizzati gruppi di lavoro con la collaborazione di esperti della materia per ogni funzione fondamentale, scelti anche e soprattutto tra i Comuni cercando di mantenere il dovuto equilibrio tra dimensione, densità di popolazione e distribuzione geografica. L'accurata progettazione, che ha richiesto però un'attività istruttoria superiore alle aspettative, ha permesso di rimanere nei tempi stabiliti per la realizzazione dei questionari, ultimati al 31 dicembre.

Ultimati i questionari, con istruzioni e specifiche tecniche dettagliate a corredo, si è convenuto di effettuare un test preliminare per verificare sia la comprensibilità dello schema di rilevazione adottato, sia l'effettiva fattibilità da parte delle singole amministrazioni. Le osservazioni raccolte hanno permesso il perfezionamento dei questionari e l'implementazione definitiva on line.

La somministrazione dei questionari, preceduta da una campagna di pubblicizzazione del progetto sia tramite media sia con i consueti canali di comunicazione diretta con i Comuni, è avvenuta il 31 gennaio tramite pubblicazione sul portale del questionario Funzioni di Polizia locale. Questo primo questionario è ormai in fase di chiusura: sono stati analizzati i dati ricevuti e si sta procedendo con la correzione dei « picchi » anomali.

Risultati compilazione del questionario: a metà giugno 2011 circa il 90% dei Comuni ha risposto ai questionari.

Non si può non rilevare come ad oggi i Comuni risultino essere l'unico comparto della Repubblica (insieme alle Province) che hanno accettato una misurazione seria e profonda sui costi delle funzioni amministrative fondamentali mentre nulla è ancora in programma per quanto attiene agli enti della PA centrale. In questo senso è auspicabile un forte richiamo del Parlamento che in un'ottica di accountability inviti il Governo a presentare un apposito provvedimento normativo in tal senso.

4. DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO MUNICIPALE E RAPPORTE CON IL DECRETO RELATIVO AL FEDERALISMO REGIONALE.

L'ANCI ha valutato positivamente l'adozione del decreto sul federalismo municipale considerandolo come l'avvio iniziale di un percorso volto al recupero di autonomia impositiva e di una auspicabile certezza nella disponibilità di risorse. La relativa incompletezza e non piena rispondenza del provvedimento alle proposte dei Comuni, dichiarata a febbraio, pone oggi l'esigenza di promuoverne alcune correzioni e integrazioni, anche alla luce di alcune disposizioni contenute nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale.

In particolare si chiede:

che il monte dei trasferimenti da fiscalizzare vada calcolato alla data del 31 dicembre 2010 così come avvenuto per le regioni. Di conseguenza vanno aumentate le percentuali di compartecipazione ai tributi immobiliari, all'IVA e alla cedolare secca o deve essere aumentata l'aliquota base dell'IMUP. In tale ambito, così come previsto nel decreto legislativo relativo al federalismo regionale vanno fiscalizzati i trasferimenti in conto capitale, non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento;

devono essere adottate le disposizioni in merito alla nuova imposta secondaria attraverso apposito decreto legislativo delegato integrativo;

anche in considerazione dell'impossibilità di garantire una distribuzione reale del gettito IVA in base ai consumi locali, si chiede di modificare il decreto sostituendo il gettito IVA con la distribuzione del gettito IRPEF cogliendo l'occasione anche per una revisione completa del sistema dell'addizionale all'IRPEF che deve essere lasciata all'autonomia finanziaria dei Comuni;

deve essere meglio perequata la distribuzione del gettito dei tributi immobiliari connessi ai trasferimenti di proprietà;

in relazione alla perequazione deve essere meglio puntualizzata la fonte di finanziamento della perequazione a carico della fiscalità generale ed il valore del relativo fondo perequativo (ed in tal senso potrebbe essere utile devolvere nel fondo una parte del gettito dei tributi immobiliari connessi al trasferimento dei diritti reali).

Inoltre, nell'immediato e sempre con riferimento all'attuazione delle previsioni contenute nel decreto, si chiede di emanare il regolamento per l'addizionale IRPEF.

Si chiede di garantire la disponibilità di tutti i dati aggiornati sui gettiti devoluti al fine di verificare fin d'ora gli effetti della riforma del fisco municipale sul prossimo triennio, in particolare l'andamento della cedolare secca, del gettito delle imposte immobiliari e degli elementi di calcolo dell'aliquota di equilibrio IMUP ed infine si chiede di completare la ricognizione e quantificazione dei trasferimenti regionali ai Comuni da fiscalizzare, così come previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n.68 del 2011.

Infine, è assolutamente urgente acquisire dal Governo certezza in ordine alla convocazione della riunione di insediamento della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica che ai sensi di legge deve avvenire entro trenta giorni, termine in scadenza.

5. DECRETO RELATIVO AGLI INTERVENTI SPECIALI DA PARTE DELLO STATO

Anche in questa sede si ribadisce la contrarietà dell'ANCI al contenuto del provvedimento che estromette gli enti locali da destinatari diretti di finanziamenti speciali, come invece prevede in modo inequivocabile l'articolo 119 della Costituzione, nonché l'articolo 16 della legge delega n. 42.

Si chiede pertanto di invitare il Governo ad adottare rapidamente il decreto legislativo che deve integrare e completare l'attuazione della previsione costituzionale con la previsione di destinare gli appositi finanziamenti ai Comuni.

